

# Józefina Hrynkiewicz

Uniwersytet Warszawski

## Wpływ zmian w polityce społecznej w Polsce na relacje między pokoleniami

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie etapów i logiki zmian systemu emerytalnego w Polsce w okresie po upadku PRL. Zagadnienie to będzie rozpatrywane z punktu widzenia długookresowych konsekwencji dla relacji międzypokoleniowych oraz z punktu widzenia zasad, jakimi przy zmianach systemu zabezpieczenia społecznego w tym okresie kierowały się inne europejskie państwa.

**Słowa kluczowe:** system emerytalny, reformy systemu emerytalnego, polityka społeczna, relacje międzypokoleniowe, Polska

### Wprowadzenie

Celem niniejszego tekstu jest wskazanie wpływu rozwiązań w polityce społecznej, głównie w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce w latach 1989–2010, na kształtowanie relacji między pokoleniami. Zabezpieczenie społeczne nie ma dotychczas uznanej powszechnie definicji. Na potrzeby niniejszego tekstu przyjmuję, że jest to systemowa sieć bezpieczeństwa socjalnego, zawierająca uprawnienia i świadczenia, chroniąca jednostkę (rodzinę) przed zagrożeniem ubóstwem i wykluczeniem społecznym spowodowanym zdarzeniami losowymi. „Pojęcie »zabezpieczenie społeczne« oznacza wiarygodną ochronę przed pewnymi rodzajami ryzyka życiowego” (Zacher 1999: 373). Do tak zdefiniowanego systemu zabezpieczenia społecznego należą podsystemy ubezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, pomocy rodzinie, pomocy społecznej i opieki. Pełnią one w systemie określoną rolę, tworząc sieć ochrony przed skutkami zagrożenia w przypadku wystąpienia ryzyka. Sy-

stem zabezpieczenia społecznego pełni rolę ochronną i prewencyjną. Chroni przed skutkami (funkcja ochronna), gdy zdarzenie wystąpi, ale chroni też przed wystąpieniem zagrożeń, zapobiega ich wystąpieniu (funkcja prewencyjna).

W cyklu życia jednostki (rodziny) poszczególne części systemu zabezpieczenia społecznego wypełniać mogą różne role, wynikające ze zmiennej sytuacji jednostki i rodziny. Podsystem opieki działa w stosunku do osób niesamodzielnych w różnych okresach ich życia, zapewniając tym osobom opiekę. Ochrona zdrowia obejmuje z kolei wiele funkcji (promocja zdrowia, profilaktyka, leczenie, ochrona epidemiologiczna), które są istotne we wszystkich fazach ludzkiego życia. Pomoc rodzinie, w zależności od tego, czy jej funkcje w polityce społecznej są mniej lub bardziej rozbudowane, obejmuje tylko niektóre wybrane funkcje rodziny. Działania pomocy społecznej z kolei są tak zaprojektowane, że obejmują wszystkie te zdarzenia i okoliczności życiowe, których nie obejmują inne podsystemy zabezpieczenia, a w których potrzebna jest osobie (rodzinie) pomoc zewnętrzna w pokonaniu trudności wywołanych negatywnym dla położenia jednostki zdarzeniem.

Zakłada się, że współcześnie najważniejszą rolę w systemie zabezpieczenia społecznego pełni ubezpieczenie społeczne, definiowane przez Wacława Szuberta jako realizacja idei „(...) pokrywania przyszłych potrzeb związanych ze zdarzeniami powodującymi niemożność zarobkowania w drodze rozłożenia tego ciężaru na większą zbiorowość osób, którym zdarzenia te zagrażają” (Łazowski 1934: 25). Ubezpieczenie społeczne obejmuje ochroną szereg potencjalnych zdarzeń losowych w cyklu życia jednostki (rodziny), które powodują utratę możliwości zarobkowania<sup>1</sup>. W przedmiotowym zakresie ubezpieczenie społeczne obejmuje: chorobę, macierzyństwo, bezrobocie, sytuacje rodzinne, utratę żywiciela rodziny, wypadek w pracy, chorobę zawodową, inwalidztwo, starość. W zakresie podmiotowym obejmuje pracujących i ich rodziny, gdyż konsekwencje utraty zdolności do zarobkowania obejmują ubezpieczonego (pracownika) i jego rodzinę. Konstrukcja i zasady ubezpieczenia społecznego kształtowały się w długim procesie rozwoju — od dobroczynności, form uzależniającej pomocy uznaniowej, prób zastosowania prawa cywilnego do rekompensowania skutków zdarzeń losowych, tj. do współcześnie rozwiniętych systemów zabezpieczenia społecznego.

W tworzeniu rozwiniętych form ochrony zdolności do pracy oraz eliminacji skutków utraty zdolności ważną rolę odegrał stworzony w latach 1880. system niemiecki (wprowadzony przez Otto von Bismarcka), działalność Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Rady Europy i Komisji Europejskiej (szerz. Uścińska 2005). Ubezpieczenie społeczne regulowane jest przez akty prawa krajowego oraz liczne akty prawa międzynarodowego. Współczesny system ubezpieczenia społecznego ukształtował się jako system: obligatoryjny, powszechny, publiczny, gwarantowany i roszczeniowy. Instytucje ubezpieczenia społecznego mają charakter samorządowy (instytucje prawa publicznego), oddzielone są od instytucji państwa, mają też autonomię finansową (Hrynkiewicz 2011).

1 Przyjęcie rodziny za podmiot ubezpieczenia społecznego ma uzasadnienie w powiązaniu ubezpieczenia społecznego z pracą zarobkową. Dochody z pracy mają służyć utrzymaniu rodziny. Takie rozwiązanie przyjmuje się w Konwencji nr 102 MOP z 1952 roku, gdzie stosuje się kategorię „typowego ubezpieczonego”, którym jest pracownik posiadający na utrzymaniu rodzinę (1+3).

Przedmiotem analizy w tym artykule jest wyodrębniony fragment zabezpieczenia społecznego w Polsce — system emerytalny, w szczególności zmiany, jakich w nim dokonano w latach 1989–2009, oraz ich wpływ na kształtowanie relacji międzypokoleniowych. Analiza ma odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim zakresie wprowadzone zmiany w systemie emerytalnym w Polsce wpływają na kształtowanie się relacji między pokoleniami?

Wybór systemu emerytalnego ma uzasadnienie w jego zakresie podmiotowym i przedmiotowym. System emerytalny ma ograniczony zakres podmiotowy; prawo do emerytury posiadają wyłącznie osoby w wieku określonym jako wiek emerytalny (lub poprodukcyjny), tj. od zakończenia działalności zawodowej (zarobkowej) do ustania życia. Zakres przedmiotowy obejmuje tylko świadczenie emerytalne, które ma zastąpić utracony z powodu zaawansowanego wieku dochód z pracy. Kwestią wymagającą odrębnej analizy jest stopa zastąpienia dochodu z pracy (i poziomu ochrony przed ubóstwem) osób niezdolnych do zarabkowania wskutek zaawansowanego wieku. Problem ten ma podstawowe znaczenie w systemach ubezpieczenia społecznego (finansowanych ze składek ubezpieczonych).

## Zmiany systemu emerytalnego w Polsce i ich wpływ na kształtowanie relacji między pokoleniami

W procesie zmian systemu emerytalnego w Polsce po 1989 roku wyodrębnić można kilka ważnych etapów. Do 1997 roku zmiany w systemie emerytalnym „były (...) kształtowane jako wyraz bieżących potrzeb i służyły realizacji doraźnych celów” (Muszalski 1999). Kryzys gospodarczy, który narastał od końca lat 70., strajki w latach 1980–1981, zagrożenie wysokim bezrobociem w związku z wejściem na rynek pracy licznych generacji urodzonych w latach 1950., zmuszały do poszukiwania rozwiązań, w których istotną rolę pełnił system emerytalny. Ustawa z 1982 roku generalnie obniżała wiek emerytalny i znacznie rozszerzała uprawnienia do przechodzenia na wcześniejsze emerytury; możliwość przejścia o 5 lat wcześniej na emeryturę, niż wynikałoby to z ustawowego wieku emerytalnego, uzyskiwała większość pracowników (Ustawa z 14 grudnia 1982...). Liczba emerytów i rencistów w latach 1980–1990 wzrosła o 1 504 tys. (z 4 094 tys. w roku 1980 do 5 598 tys. w 1990 roku). W latach 1991–2000 liczba emerytów i rencistów wzrosła o dalsze 1 321 tys. Główny przyrost ich liczby nastąpił w latach 1990–1991 i wyniósł 2 347 tys. W kolejnych latach przyrost ten zmniejszał się (w 1992 roku wynosił już „tylko” 550 tys., w roku 1993 237 tys., w 1994 — 192 tys.). Główna „fala” przenoszenia pracowników z zatrudnienia do systemu ubezpieczenia społecznego nastąpiła w latach 1990–1992. W kolejnych latach przyrost był nieznaczny, gdyż wyczerpały się „zasoby” potencjalnych emerytów i rencistów. Każdy, kto chciał (lub musiał) skorzystać z dogodnych warunków przejścia na emeryturę lub rentę w okresie zagrożenia wysokim bezrobociem, mógł to bez trudu zrobić. Proces przeniesienia blisko 3 mln osób w stan spoczynku był narzędziem obrony przed potencjalnymi niepokojami społecznymi, jakie mogło wywołać masowe bezrobocie pracowników zwalnianych z likwidowanych zakładów pracy. Ocenia się, że około 40% przechodzących na renty i emerytury w latach 1990–1996 to pracownicy, którym zlikwidowano miejsca pracy (Ancyparowicz 2010: 63).

## Etap I reformowania systemu ubezpieczenia społecznego

Etap I obejmował lata 1989–1996; faktycznie zaczął się w okresie strajków 1980–1981. Zmiany w ubezpieczeniu społecznym wprowadzano w celu osiągnięcia doraźnych celów politycznych. Traktowano je jako narzędzie zapewniania „pokoju społecznego”, zagrożonego z powodu likwidacji wielu działów gospodarki. Skutkowało to zwolnieniami licznych pracowników. Likwidowane zakłady przemysłowe były nierzadko podstawą egzystencji miast oraz społeczności lokalnych. Zmiany w ubezpieczeniu społecznym (oraz ustawy z grudnia 1989 r.) tworzyły warunki prawne dla dezaktywacji wielu tysięcy pracowników. Zwalniani powiększali szybko liczbę emerytów i rencistów (w ZUS i KRUS). Ich liczba wzrosła pomiędzy 1980 a 1996 r. z 4 094 tys. do 9 200 tys. (szerz. Hryniewicz 2005)<sup>2</sup>.

Swoistym „sprawdzeniem” skuteczności wdrażania podjętych reform był poziom bezrobocia; stan narastającego bezrobocia „zaświadczał” o skuteczności wdrażania reform. W 1990 roku bezrobocie rosło w tempie 50 tys. bezrobotnych w każdym miesiącu, osiągając na koniec 1990 roku 1,2 mln (stopa bezrobocia wzrosła z 0,3% w styczniu do 6,5% w grudniu). Kolejne lata nie zahamowały wzrostu bezrobocia — stopa bezrobocia rosła systematycznie, osiągając coraz wyższy poziom (1991 — 12,2%, 1992 — 14,3%, 1994 — 16,4%). Na krótko zahamowano wzrost bezrobocia w latach: 1994 (13,2%), 1996 (10,2%), 1997 (10,4%), 1998 (10,4%). Od 1999 roku nastąpił silny wzrost bezrobocia, a stopa bezrobocia w maju 2002 roku wynosiła 20% (*Stopa bezrobocia 1999...*)<sup>3</sup>. Pozbawienie wielu milionów osób dochodów z pracy prowadziło do „rozstroju” systemu pracy najemnej. Wysokim stopom bezrobocia towarzyszył wzrost ubóstwa, spowodowany utratą środków utrzymania, który utrwał i pogłębiał „rozstrój” systemu zatrudnienia. Obok bezrobocia pojawiło się masowe zatrudnianie „na czarno”, które przy słabości związków zawodowych oraz instytucji ochrony pracy trudno było opanować. Przyzwolenie na „rozstrój” systemu zatrudnienia uzasadnić można obawami rządu przed wybuchem masowych, żywiołowych niepokojów i wystąpień społecznych ze strony niedawnych „zwycięzców” — wielkoprzemysłowej klasy robotniczej. Wraz z likwidacją zakładów przemysłowych w szybkim tempie zmniejszało się zatrudnienie. Pokojowa zmiana systemu, umowa zawarta przy „okrągłym stole”, mogła zostać zerwana wskutek niekontrolowanych, żywiołowych wystąpień tych, którzy według powszechnej propagandy mieli być bohaterami i podmiotem „bezkrwawej rewolucji” rynkowej. W poszukiwaniu „pokojowych” form rozwiązania trudnej sytuacji kolejny raz wykorzystano system ubezpieczenia społecznego, odsyłając „zbędnych” w gospodarce pracowników na renty i emerytury. W dostępie do świadczeń nastąpiło nadmierne złagodzenie warunków uzyskiwania emerytur, rent oraz świadczeń dla bezrobotnych (nazywanych „kuroniońkami”).

2 Liczba emerytów i rencistów w ZUS i KRUS podawana jest łącznie. Źródła danych: Rocznik Statystyczny RP 1998, GUS, Warszawa 1999; Informacje ZUS i KRUS. Zestawienie liczby świadczeniobiorców KRUS i osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników w latach 1991–2008, <http://www.krus.gov.pl>. Dane dotyczą przeciętnej liczby emerytów i rencistów w roku, tj. w okresie I–XII. Dane dotyczące ZUS i KRUS podawane są łącznie. W 1991 roku nastąpiło wydzielenie KRUS z ZUS.

3 W maju 2002 roku, w okresie przeprowadzania Narodowego Spisu Powszechnego, stopa bezrobocia osiągnęła poziom 21,2%.

W stan bierności zawodowej — na renty i emerytury — przenoszono głównie osoby poprzednio zatrudnione w likwidowanych zakładach. Czynnikiem niekorzystnych zmian w zabezpieczeniu społecznym był gwałtowny wzrost bezrobocia, ułatwienia w przechodzeniu na emerytury i renty w związku z masowym bezrobociem. Doraźne zmiany systemu ubezpieczenia społecznego deformowały funkcjonowanie systemu. W 1991 roku podniesiono wysokość emerytur do poziomu ponad 70% przeciętnej płacy (Muszański 1999)<sup>4</sup>. ZUS i KRUS, wypłacając świadczenia, miały „łagodzić” uciążliwość skutków społecznej transformacji. Stworzone w prawie pracy rozwiązania sprzyjały dezaktywacji zawodowej starszych grup pracowników (Gardawski, Gąciarz, Mokrzyzewski 1999). Ułatwienie przechodzenia na renty inwalidzkie i emerytury stało się substytutem utraconego dochodu z pracy. Renty, emerytury i „kuronówki” traktowano jako „osłonę socjalną” dla przeprowadzania zmian w gospodarce. Była to „osłona” „wygodna” i akceptowana przez pozbawionych zatrudnienia (uzyskiwali dochód bez pracy). W położeniu osób marginalizowanych na rynku pracy, przeniesionych na renty i emerytury, ideał stanowiło „być rencistą i pracować na czarno”. Obniżanie poziomu zatrudnienia, obniżanie wieku emerytalnego (niemal powszechnie o 5 lat) oraz podniesienie wysokości świadczeń sprzyjało deformacji funkcji pracy i ubezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne umożliwiały kosztowne społecznie reformy gospodarcze i zmiany systemowe, a nie to, co jest ich zasadniczą funkcją: ubezpieczenie braku możliwości uzyskiwania dochodu z pracy. Narodowy Spis Powszechny [NSP] z maja 2002 r. wykazał, że w latach 1988–2002, w ciągu 14 lat transformacji, odsetek ludności utrzymującej się ze świadczeń społecznych wzrósł z 18% do 28%, zaś stopa zatrudnienia ukształtowała się na poziomie 43,7%, poziom bezrobocia wynosił 21,2% (maj 2002), samodzielne dochody z pracy uzyskiwało tylko 32% obywateli. Wyniki NSP nie budziły większego zainteresowania ani polityków, ani środowisk akademickich (Ustawa z 20 grudnia 1990...).

Wskutek spadku liczby zatrudnionych i wzrostu liczby pobierających świadczenia oraz nieopłacania przez pracodawców należnych składek pogorszyła się sytuacja finansowa ZUS. Rząd unikał obciążania składkami powstającego sektora prywatnego, niskie składki płacili przedsiębiorcy (wysokość składek płaconych przez pracodawców prywatnych wynosiła 60% przeciętnego wynagrodzenia). Wzrost liczby świadczeniobiorców i zły stan finansów skłaniały do podjęcia debaty nad konieczną reformą ubezpieczenia społecznego. Projekty zmian systemu przedstawione do 1996 roku zakładały: 1) wyeliminowanie patologii, „naprawienie” systemu repartycyjnego; 2) odejście od systemu repartycyjnego na rzecz systemu kapitałowego. Pierwsza grupa projektów odwoływała się do rozwiązań europejskich, standardów MOP i UE, rozwiązań stosowanych w RFN<sup>5</sup>. Druga grupa projektów zakładała odejście od

4 Autor wskazuje między innymi działania obniżające wiek emerytalny niemal dla ogółu zatrudnionych, podniesienie wysokości świadczeń, obniżenie wysokości podstawy naliczania świadczeń do 250% przeciętnego wynagrodzenia, nieopłacanie składek ubezpieczenia społecznego przez liczne zakłady pracy, które dofinansowywano (kopalnie, huty, kolej, stocznie), nieopłacanie składki przez jednostki budżetowe (szkoły, szpitale, urzędy). Dopiero w 1996 roku rozpoczęto akcję oddłużania jednostek budżetowych wobec ZUS, w tym także „umarzono” niektórym podmiotom należne składki.

5 W traktacie polsko-niemieckim (Mazowiecki — Kohl) podpisanym przez Rząd RP i RFN w 1991 roku m.in. zapisano, że eksperci niemieccy udzielą władzom polskim pomocy w przeprowadzeniu reformy

systemu repartycyjnego na rzecz systemu kapitałowego. Projekty i dyskusje nie miały istotnego znaczenia dla zmian systemu zabezpieczenia społecznego; rządy traktowały system instrumentalnie (m.in. dostosowując zasady waloryzacji świadczeń do stanu finansów instytucji ubezpieczeniowych lub możliwości budżetu państwa). W dyskusje nad zmianami angażowały się liczne podmioty życia publicznego i również liczne grupy „ekspertów” (wśród nich lobbyści) (szerz. Rymsha 1998; Muszański 1999: 9–14). W tej fazie projektowania zmian instytucją dominującą było Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej<sup>6</sup>.

Należy zanotować jedno istotne osiągnięcie w zakresie zabezpieczenia społecznego na początku transformacji — 20 grudnia 1990 roku przyjęto Ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników. Stworzyła ona nowoczesny, dostosowany do warunków europejskich system ubezpieczenia licznej w Polsce grupy społecznej — rolników indywidualnych. Ustawa wprowadzała rozwiązania systemowe sprzyjające zmianom w ustroju rolnym. Jednocześnie ustawa stwarzała rolnikom względnie korzystne warunki przekazywania gospodarstw rolnych następcom.

Podsumowując ten etap zmian w ubezpieczeniu emerytalnym, można stwierdzić, że stał się on skutecznym instrumentem ochrony „spokoju społecznego” dla przeprowadzanych reform. Doprowadził do masowej dezaktywizacji zawodowej ponad 5 mln osób, które utraciły — wskutek realizowanych reform — zatrudnienie. Trzeba podkreślić, że utrata pracy i przejście w stan „spoczynku” objęło głównie osoby w wieku po 50. i 55. roku życia, którym przez zmiany ustawowe ułatwiano uzyskiwanie świadczeń emerytalnych i rentowych. Dezaktywizacja zawodowa, jak już wspomniano, dotyczyła ponad 5 mln osób. Obejmowała tereny, na których następowała likwidacja zakładów przemysłowych oraz państwowych gospodarstw rolnych. System emerytalny utracił w tym okresie swoje zasadnicze funkcje dostarczania dochodów osobom niezdolnym do pracy. Na ten system przeniesiono doraźne zadania dostarczania dochodów licznym grupom osób pozbawionych pracy. Problem wykorzystania zasobów pracy w okresie transformacji gospodarki wymaga pogłębianych studiów i analiz.

---

systemu zabezpieczenia społecznego. W tym zakresie odbywały się w Polsce i RFN liczne seminaria i konferencje poświęcone problematyce zabezpieczenia społecznego. Z inicjatywy Stowarzyszenia Nauk i Kształtowania Stosunków Ubezpieczeniowych (GVG) w latach 1991–1994 wydano w Polsce 10 publikacji poświęconych kluczowym zagadnieniom zabezpieczenia społecznego i stosunków pracy. Tytuły publikacji: 1. *Rynek pracy*, 2. *Pomoc społeczna*, 3. *Adaptacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, 4. *Związki zawodowe, związki pracodawców, układy zbiorowe*, 5. *Ustrój zakładu pracy, współstanowienie o przedsiębiorstwie*, 6. *Ochrona pracy*, 7. *Prawo pracy*, 8. *Ubezpieczenia chorobowe*, 9. *Ubezpieczenia emerytalne*. Ponadto publikacja: 10. *Elementy systemu zabezpieczenia społecznego w warunkach społecznej gospodarki rynkowej. Przykład Republiki Federalnej Niemiec*. Autorami prac byli wybitni badacze i praktycy ubezpieczenia społecznego w RFN. Prace opublikowano w języku polskim.

6 Projekt MPiPS z 1995 roku zakładający wprowadzenie systemu trzyfilarowego ze świadczeniem zryczałtowanym w I filarze nie spotkał się ze społeczną aprobatą. Projekt ten uległ modyfikacji w grudniu 1995 roku. Jednak w roku 1996 zaniechano w MPiPS dalszych prac na projektami zmian w systemie ubezpieczenia społecznego. Dalsze prace prowadzono w Kancelarii Premiera.

## Etap II reformowania systemu emerytalnego — 1996 rok

Sytuacja w reformowaniu systemu emerytalnego zmieniła się wraz z upowszechnianiem w Polsce raportu Banku Światowego z 1994 roku *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth* (1994). W 1996 r. premier W. Cimoszewicz wyłączył sprawy reformowania ubezpieczenia społecznego z kompetencji Ministra Pracy i Polityki Społecznej i przeniósł je do utworzonego w Kancelarii Premiera Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Systemu Zabezpieczenia Społecznego. Na czele Biura stanął urzędnik Banku Światowego (BŚ). Po powołaniu Biura zasadniczo zaprzestano debaty publicznej nad przyszłym systemem ubezpieczenia społecznego. Bank Światowy miał przygotowany projekt oraz zalecenia dotyczące reformy. Posiadał też doświadczenia w realizacji reformy w Chile (1981) i Argentynie (1994)<sup>7</sup>. Terenem zainteresowania BŚ były europejskie kraje postkomunistyczne, gdzie prowadzono rozmowy na temat wdrożenia własnego projektu reformy (Europa Zachodnia odrzuciła propozycję Banku Światowego) (Orenstein 2008)<sup>8</sup>. Projekt ten był przygotowany dla krajów o słabo rozwiniętych systemach zabezpieczenia społecznego<sup>9</sup>. Zakładał odejście od systemu repartycyjnego, ukształtowanego na zasadach solidarności według wzorów europejskich. W miejsce ubezpieczenia proponował system oparty na przymusie oszczędzania w systemach kapitałowych, zarządzanych przez prywatne firmy. Oszczędności miały być kapitalizowane w prywatnych instytucjach finansowych. Długoterminową kapitalizację funduszy uważano za czynnik wzrostu gospodarczego (cel ten wysunięto jako główny).

Projekt Banku Światowego, upowszechniany w Polsce pod hasłem „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, zapowiadał wysokie emerytury oraz szybki wzrost gospodarczy dzięki wysokim dochodom uzyskiwanym z inwestowania środków przekazywanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE). „Eksperci” Banku Światowego podkreślali szkodliwość systemów repartycyjnych dla gospodarki i społeczeństwa, gdyż prowadzić one miały do kryzysów. Argumentowano, że projekt reformy emerytalnej Banku Światowego odwrócić może niekorzystne trendy i zapobiec narastającym kryzysom.

W kolejnej fazie debaty podniesiono problem negatywnego wpływu sytuacji demograficznej na stan finansów przy repartycyjnej formule ubezpieczenia społecznego.

7 Projekt BŚ przygotowany był dla krajów tzw. Trzeciego Świata, o słabo rozwiniętych systemach zabezpieczenia społecznego. Według Banku Światowego do krajów rozwijających się zaliczone zostały też wszystkie kraje postsocjalistyczne, mimo iż wiele z nich posiadało rozwinięte systemy, wzorowane na rozwiązaniach europejskich (głównie niemieckich).

8 Z krajów postkomunistycznych projekt BŚ odrzuciły tylko Słowenia i Czechy.

9 Słabo rozwinięte systemy zabezpieczenia społecznego charakteryzują się ograniczonym zakresem podmiotowym (małą liczbą ubezpieczonych) i przedmiotowym (ograniczony zakres ubezpieczonych ryzyk socjalnych). Charakteryzuje je ponadto nieznaczny poziom zobowiązań wobec ubezpieczonych, którzy korzystają z praw nabytych i praw w trakcie nabywania. Podstawową trudnością zmiany systemowej ubezpieczenia repartycyjnego na system kapitałowy w rozwiniętym systemie jest konieczność jednoczesnego finansowania świadczeń dla ubezpieczonych w poprzedzającym zmianę systemie oraz „oszczędzanie na świadczenia w systemie tworzonem”. Warto zaznaczyć, że żaden z krajów o rozwiniętym systemie ubezpieczenia społecznego nie był i nie jest zdolny ze względów finansowych zastosować takiego rozwiązania, jakie propaguje Bank Światowy.

Zagrożeniem dla systemu repartycyjnego miało być starzenie się społeczeństwa (do debaty publicznej wprowadzono termin „współczynnik obciążenia demograficznego”). Autorzy reformy wskazywali na płynące z powodu starzenia się społeczeństwa zagrożenia dla systemu repartycji<sup>10</sup>. Tymczasem polska gospodarka i polityka społeczna w drugiej połowie lat 1990. i kolejnych latach stała przed ważnym zadaniem zapewnienia pracy, dochodu i mieszkania osobom urodzonym na przełomie lat 1970. i 1980. (tzw. drugi wyż demograficzny). Brak pracy, brak możliwości stabilizacji zawodowej i rodzinnej dla kilku milionów młodzieży wówczas urodzonej był istotnym czynnikiem „wypychającym” to pokolenie z kraju, szczególnie po roku 2004, gdy wiele państw UE otworzyło swoje rynki pracy. W Polsce w końcu lat 1990. potrzebne były (i są nadal) strategie rozwoju, pozwalające na stworzenie warunków do pracy i życia młodemu pokoleniu.

Projekt BŚ był wielce obiecujący — zakładał uniknięcie kryzysu finansów, skutków starzenia się ludności dla systemu emerytalnego, popieranie i promowanie wzrostu gospodarczego. Przedstawiano w nim możliwości uniknięcia kryzysu wynikającego ze wzrostu udziału ludzi starych w strukturze demograficznej przez nakazanie gromadzenia przymusowych oszczędności w prywatnych instytucjach finansowych. Projekt Banku Światowego zakładał powstanie — dzięki przymusowym oszczędnościom oraz ich pomyślnej kapitalizacji — obfitych funduszy wspierających wzrost gospodarczy. Konstrukcja systemu w projekcie Banku Światowego opierała się na trzech „filarach”:

- 1) finansowany z podatków i zapewniający jednakowe dla wszystkich niskie świadczenie na poziomie minimalnym,
- 2) finansowany na zasadzie kapitalizowania przymusowej składki zarządzanej przez prywatne firmy finansowe,
- 3) to dobrowolne oszczędności lokowane w prywatnych funduszach.

W debacie publicznej nie ujawniano, że głównym źródłem oszczędności w nowym systemie będzie istotne obniżenie wymiaru nowych świadczeń emerytalnych i rentowych (wskutek istotnie niższej stopy zastąpienia<sup>11</sup>). Źródłem finansowania rozwoju gospodarczego miały być oszczędności w wydatkach na te świadczenia.

Ogromne znaczenie dla akceptacji reformy z drugiej połowy lat 1990. miały profesjonalnie zorganizowane akcje medialne. Wymierzone były przeciwko repartycyjnemu systemowi ubezpieczenia społecznego w Polsce, zdeformowanemu wskutek działań „osłaniających” reformy gospodarcze. Akcje medialne finansowano z pożyczki BŚ. Inspirowali je autorzy, realizatorzy i beneficjenci wdrażanego projektu „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”. Hasła „czarnego” PR zastosowano wobec ZUS, jako „czarnej dziury, do której wszystko wpada, instytucji zbędnej, drogiej i marnotrawnej” — utrwalano je w wielu akcjach medialnych, tworząc społeczną atmosferę sprzyjającą reformie.

10 W przypadku Polski argument ten w połowie lat 90. był chybiony, gdyż Polska potrzebowała w tamtym czasie wielu miejsc pracy dla generacji drugiego wyżu demograficznego. Skutki emigracji po 2004 roku w pełni ukaże dopiero Narodowy Spis Powszechny 2011.

11 W mojej ekspertyzie przekazanej w 1998 roku dla Senatu RP wskazywałam, że wskutek zastosowania formuły kapitałowej nastąpi drastyczne obniżenie emerytury: stopa zastąpienia utraconego wynagrodzenia z pracy zmniejszy się z 60% do około 27–28%, oznacza to spadek wartości emerytury o ponad połowę.



„Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, które obiecywało wysokie emerytury i szybki wzrost gospodarczy, znajdowało powszechną społeczną aprobatę. Nowy system „dawał” obok wysokiej emerytury, wysoki wzrost gospodarczy, a jednocześnie nie miał wad i patologii, które „gnębiły” system repartycyjny.

Raport Banku Światowego był w Polsce poznawany „pośrednio” dzięki wykładom i prelekcjom organizowanym przez Niemieckie Stowarzyszenie Nauk i Kształtowania Stosunków Ubezpieczeniowych (GVG) w latach 1996/1997 (m.in. dzięki wykładom prof. Winfrieda Schmala)<sup>12</sup>. W polskich środowiskach akademickich w zasadzie nie było dyskusji o projekcie Banku Światowego. Przyjęto go z entuzjazmem, podobnie jak zmiany w filarze repartycyjnym<sup>13</sup>, odbierające wielu grupom prawa nabyte i prawa w trakcie nabywania (nazywane przywilejami emerytalnymi). Nieliczne krytyczne głosy środowiska akademickiego „utonęły w powodzi” afirmacji dla zaprojektowanej przez Bank Światowy zmiany<sup>14</sup>. Raport i projekt Banku Światowego stały się przedmiotem kilku posiedzeń Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Premierze RP (W. Cimoszewiczu) w 1996 roku i 1997 roku (Reforma systemu emerytalnego... 1997). Projekt nie budził zastrzeżeń, został powszechnie poparty przez środowisko ekonomistów, skupionych m.in. w Radzie Strategii Społeczno-Gospodarczej<sup>15</sup>.

Wraz ze zmianą systemu zabezpieczenia społecznego z opartego na zasadzie solidarności na system liberalny (kapitałowy) następowała też zmiana koncepcji i odpowiedzialności państwa za warunki życia i dochody ludzi niezdolnych do pracy. Projekt Banku Światowego zakłada, że za system zabezpieczenia społecznego odpowiada nie państwo, lecz wolny rynek. Państwo — w celu zachowania spokoju społecznego — ma jedynie zapewnić bezpieczeństwo socjalne najuboższym na podstawowym, najniższym poziomie<sup>16</sup>, zgodnie z liberalną zasadą, że wszystkie problemy rozwiązuje wolny rynek, zaś dla tych, którzy nie będą zdolni konkurować na wolnym rynku, przewidziana jest pomoc społeczna („wolny rynek i filantropia”) (Hryniewicz 1994: 40 i nast.).

12 Raport Banku Światowego był słabo upowszechniony w Polsce. Raport ten zaopatrzone jest obficie w bibliografię zawierającą kilkaset pozycji z literatury niemieckiej i francuskiej. Jednak w treści raportu nie ma odwołań do tej literatury. Raport BŚ był przedstawiany w Senacie RP.

13 W literaturze światowej dotyczącej zabezpieczenia społecznego i reform realizowanych przez Bank Światowy wyjaśniono, że reformy emerytalne w Polsce i na Węgrzech stanowią eksperyment Banku Światowego polegający na przeniesieniu reform chilijskich z Ameryki Łacińskiej na rozwinięte gospodarczo kraje europejskie. Reformy emerytalne w Polsce i na Węgrzech zatem to eksperyment Banku Światowego przeniesienia reform chilijskich na rozwinięte gospodarczo kraje europejskie (K. Muller). Por. Muller 1997, za: Muszalski 1999: 13–14.

14 Konsekwentnie: J. Jończyk, T. Zieliński, W. Muszalski, J. Hryniewicz, M. Rymśa.

15 Nie było też wątpliwości dotyczących projektów w rządzie, instytucjach finansowych i środowiskach pracodawców. Projekt przyjął najpierw „lewicowy” rząd (W. Cimoszewicza), a potem kontynuował i wdrażał „solidarnościowy” rząd (J. Buzka). Zmianie nie sprzeciwiały się też związki zawodowe. NSZZ „Solidarność” czynnie włączyła się do wdrażania reformy. Nie protestowało też OPZZ.

16 T. Szumlicz wskazuje na nową rolę państwa w zreformowanym systemie. Od wprowadzenia reformy „(...) powszechne systemy zabezpieczenia społecznego emerytalnego (organizowane z inicjatywy państwa) mają na celu zapewnienie obywatelom tylko podstawowego standardu bezpieczeństwa socjalnego na okres starości. (...) o wyższy poziom zabezpieczenia (...) powinna zadbać także sama zainteresowana rodzina (...)” (Szumlicz 1999: 26).

Realizowana od 1999 roku koncepcja zabezpieczenia społecznego zasadniczo zrywa relacje i więzi między pokoleniami. Problem ochrony przed ubóstwem, dostarczenie środków utrzymania niezdolnym do pracy (z powodu wieku, inwalidztwa, śmierci żywiciela) według tej koncepcji nie jest zadaniem wspólnoty pokoleniowej, lecz konsekwencją indywidualnych wysiłków poszczególnych jednostek. To nie zasada solidarności, lecz indywidualna przezorność i osobiste starania o pomyślność mają decydować o warunkach i poziomie zaspokojenia potrzeb. To nie solidarne społeczeństwo, a wolny rynek ma zadecydować o kształcie ładu społecznego. Realizowana koncepcja zabezpieczenia społecznego głęboko ingeruje w zasady ukształtowanego ładu społecznego, znosząc wzajemną odpowiedzialność pokoleń za rozwiązywanie problemów kolejnych generacji. Narusza zasady wzajemnych zobowiązań pokoleń. Zmienia istotnie zasady międzygeneracyjnego podziału dochodu społecznego oraz zasady i prawa dziedziczenia majątku (Domański 2011).

## Standardy europejskie a polska reforma emerytalna

Przyjęta w latach 1997–1998 (i kontynuowana w latach następnych) koncepcja przekształcania oraz zastosowane rozwiązania w zabezpieczeniu społecznym istotnie oddalają kształtujący się w Polsce system od rozwiązań i standardów europejskich. Wprowadzane od 1997 roku w Polsce zmiany wymagają pogłębionej analizy z punktu widzenia **idei** przewodnich, które były punktem wyjścia do reformy, warunków i czynników **realizacji** projektu, przewidywanych **kosztów** społecznych, ekonomicznych i politycznych zmiany systemu. Wymagają one także analizy z punktu widzenia kształtowania relacji i więzi między pokoleniami, podziałów i wzajemnych zobowiązań między generacjami, jakie powstają wskutek wprowadzenia nowego systemu emerytalnego. Powstaje pytanie, kto jest zobowiązany do dostarczania środków utrzymania niezdolnym do pracy? Jakie uprawnienia do dziedziczenia dorobku poprzednich pokoleń ma nowe, wchodzące w życie pokolenie? Jakie są uprawnienia pokolenia ludzi starych do dochodów czerpanych z wykorzystania majątku przez nich wytworzonego, a wykorzystywanego w działalności gospodarczej przez następne pokolenia?

**Idea** przewodnia realizowanej w Polsce zmiany systemowej zabezpieczenia społecznego to idea wolnego rynku. W dotychczasowym doświadczeniu społeczeństw ludzkich nie miała pozytywnych zastosowań w rozwiązywaniu problemów zabezpieczenia społecznego<sup>17</sup>. Rozpad w XIX wieku dawnych struktur społecznych (rodziny, parafii, społeczności lokalnych) prowadził do przeniesienia na państwową wspólnotę odpowiedzialności za rozwiązywanie, narastających wskutek rozwoju gospodarki rynkowej, problemów społecznych. To były główne uwarunkowania tworzenia i rozwoju szerokiego programu zabezpieczenia społecznego, głównie w Europie. W nowoczesnych państwach nie powiodły się próby „zwolnienia” państwa od obowiązków wobec osób pozbawionych środków utrzymania lub niezdolnych do ich

---

17 Z wyjątkiem starożytnej Sparty, gdzie osobnicy bezużyteczni byli fizycznie eliminowani ze społeczeństwa.

uzyskania własną pracą. Nie powiodły się też próby przerwienia na inne podmioty kosztów związanych z dostarczeniem środków utrzymania osobom, które w wyniku różnych zdarzeń losowych oraz dożycia zaawansowanego wieku stały się niezdolne do pracy. Stworzenie systemu zabezpieczenia społecznego jest w istocie zgodne z logiką gospodarki rynkowej, w której koszty ponosić ma ten, kto czerpie korzyści. Koszty amortyzacji urządzeń ponosi ten, kto użytkuje te urządzenia, podobnie jak koszty utrzymania tych, którzy utracili (wyczerpali) zdolność do pracy, ma ponosić ten, kto z ich pracy korzystał<sup>18</sup>. Realizowana zmiana zabezpieczenia społecznego oddala Polskę od standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. Prowadzi do obniżenia poziomu zabezpieczenia społecznego; obniżenia świadczeń, wzrostu różnic w poziomie dochodów pracujących i grup utrzymujących się ze świadczeń.

## Próby realizowania społecznych utopii

Realizowany w Polsce od 1999 roku projekt reformy oparty jest na zastosowaniu idei wolnego rynku, gdzie każdy ma być „kowalem własnego losu” (czytaj dobrobytu). Stan taki jest niewątpliwie możliwy w świecie społecznej utopii, w którym wszyscy cieszą się nieustannie dobrym zdrowiem, dobrą pracą i osiągają dostateczne dochody z pracy, są też zdolni do pracy do ostatnich dni swojego życia. W świecie społecznej utopii nie ma osób niezdolnych do pracy, niezaradnych i ubogich. Pomysły, jak pozbyć się tych, którzy nie byli — lub nie stali się — zdolni do nieustającego konkurowania na wolnym rynku, pojawiały się też w końcu XIX wieku, ale projektów „doskonalenia” wolnej konkurencji wobec jednostek najsłabszych w społeczeństwie nie udało się zastosować. Ze względu na konieczność zachowania pokoju społecznego uznano, że powinno się im zapewnić elementarne warunki przeżycia<sup>19</sup>. Historia rozwoju społecznego przekazuje wiele pomysłów na zastosowanie zasad popularnego w wieku XIX kierunku, jakim był „darwinizm społeczny”. Jednak rozwiązania stosowane w Unii Europejskiej zmierną w innym niż w Polsce kierunku; dąży się do obejmowania coraz szerszą ochroną osób pozbawionych środków utrzymania (służy temu m.in. instytucja świadczeń obywatelskich, gwarantowanego dochodu minimalnego).

Koszty wdrożenia projektu Banku Światowego w Polsce należy rozpatrywać w szerokim ujęciu. Koszty ekonomiczne realizacji projektu to konieczność jednoczesnego finansowania rent i emerytur osób, które uzyskały wiek lub/i uprawnienia do

18 Taki wątek rozważań był trwale obecny w pracach teoretycznych dotyczących tworzenia podstaw zabezpieczenia społecznego w początkach wieku XIX (por. Krzeczkowski 1936: 63). K. Krzeczkowski przywołuje m.in. pracę Simona de Sismondiego z 1819 roku (*Nouveaux principes d'économie politique*), w której autor stawia pytanie: kto ma ponosić odpowiedzialność za dostarczenie środków osobom niezdolnym do pracy z powodu choroby, starości i inwalidztwa. W warunkach rozwijającego się kapitalizmu, który „wymagał korekty społecznej”, było to pytanie o „istotę ubezpieczeń społecznych” — stwierdza K. Krzeczkowski.

19 M.in. w pracach socjologa brytyjskiego Herberta Spencera, który radził, aby doskonalić wolną konkurencję tak dalece, aż ci, którzy będą niezdolni do dalszego konkurowania na rynku, po prostu zginą. W ten sposób społeczeństwo uwolniłoby się od chorych, starych, niezdolnych do pracy, a problem społeczny zostałby rozwiązany. Szerzej: Hryniewicz 2010: 71 i n.

świadczeń. Wymaga to utrzymania systemu repartycyjnego przez okres, w którym osoby te będą pobierały świadczenia — jako skutek praw nabytych i praw w trakcie ich nabywania, tj. przez około 40–50 lat. Ponoszenie kosztów jednoczesnego utrzymywania dwóch systemów jest bardzo trudne nawet dla rozwiniętej gospodarki (to jeden z argumentów odrzucenia projektu przez rząd RFN). W Polsce środki na jednoczesne utrzymywanie dwóch systemów miały pochodzić z kilku źródeł: 1) dochodów z prywatyzacji majątku państwowego, 2) obniżenia świadczeń emerytalnych i rentowych ubezpieczonym przez zmiany zasad wymiaru i waloryzacji przyznawanych i przyznanych uprzednio świadczeń. Dochody z prywatyzacji nie były regularne, szybko wyczerpały się, więc nie wystarczyłyby na pokrycie zobowiązań wobec obecnych i przyszłych emerytów. Znacznie pojemniejszym źródłem dostarczania środków dla tworzenia i utrzymania nowego systemu stał się mechanizm obniżania rent i emerytur. Od 1999 roku postępuje proces obniżania emerytur i rent w stosunku do wynagrodzeń z pracy, postępuje więc proces pozbawiania praw nabytych i praw w trakcie nabywania.

Trudny do wyjaśnienia jest **ekonomiczny sens** takich operacji, jak oszczędzanie w OFE. Można porównać go z pożyczaniem w banku komercyjnym (przy wysokim oprocentowaniu), aby pożyczone środki lokować w banku niekomercyjnym (przy niskim oprocentowaniu lokaty). Z ekonomicznego punktu widzenia trudno wyjaśnić, w jaki sposób można zachować przez 30–50 lat realną wartość obligacji lub akcji, czy innych papierów wartościowych nabywanych przez OFE? Podobnie trudno zrozumieć, jak słabe ekonomicznie państwo może być zdolne do jednoczesnego podwójnego obciążenia wydatkami na obecne i przyszłe świadczenia. Nie sposób też wyjaśnić korzyści, jakie reforma ma przynosić dla rozwoju gospodarczego? Po 11 latach funkcjonowania nowego systemu można z całą pewnością stwierdzić, że w Polsce szybko narasta dług publiczny i pogarsza się stan finansów publicznych, a koszty jego obsługi będą powodowały obniżanie świadczeń. Funkcja zabezpieczenia społecznego polega na gwarantowaniu bezpieczeństwa socjalnego zapewniającego zaspokojenie potrzeb na poziomie z góry określonym (mierzonym stopą zastąpienia utraconych dochodów z pracy z powodu ryzyka). W Polsce utrzymuje się wysokie bezrobocie, nie ustaje emigracja zarobkowa młodego pokolenia, a więc dochody ubezpieczenia społecznego ze składek są i będą nadal niewystarczające. Wysokość przyszłej emerytury z OFE jest nieznana — co wyjaśnia się zasadą „zdefiniowanej składki”. Oznacza to, że wysokość składki jest znana, lecz wysokość świadczenia pozostaje bez związku ze składką; jest niewiadoma, gdyż zależy od koniunktury, dekonunktury, kryzysów, uczciwości inwestujących, gry interesów itd. Ubezpieczającym ryzyko działania OFE jest państwo, które nie dysponuje w okresie zbierania składek od ubezpieczonych tymi środkami. Jeśli koniunktura gospodarcza (bo nie starania OFE) sprawi, że środki indywidualne gromadzone w OFE przyniosą wysokie zyski — wyłącznym beneficjentem jest ubezpieczony. Jeśli jednak — jak w ostatnich latach — zysków nie będzie, państwo — tak w wyniku społecznych oczekiwań, jak i w interesie całej gospodarki oraz niezbywalnych obowiązków wobec obywateli — będzie musiało wspomóc zdolności konsumpcyjne tej grupy (czyli dostarczyć im środków utrzymania), co odbędzie się na koszt pracujących podatników Kogo zatem obciążą koszty utrzymania pokolenia odchodzącego od aktywności zawodowej?

**Koszty społeczne** zmiany systemowej to przede wszystkim demontaż systemu zabezpieczenia społecznego opartego na zasadzie społecznej solidarności. Spadek wartości realnej świadczeń emerytalnych i rentowych wpływa na zmniejszenie popytu na dobra i usługi. Zakwestionowano w ustawach o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w ustawie o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych prawa nabyte oraz prawa będące w trakcie nabywania dla kilku milionów ubezpieczonych<sup>20</sup>. Naruszenie praw nabytych prowadzi do utraty zaufania obywateli do państwa i jego instytucji, ze wszystkimi konsekwencjami tego stanu. Do kosztów rozwijanej w Polsce utopii liberalnej w postaci „kapitałowej reformy emerytalnej” należy doliczyć masową emigrację zarobkową młodzieży (odpowiadającą za znaczną część ludności przebywającej czasowo i na stałe poza granicami Polski, ocenianą w 2009 roku przez GUS na około 2 210 tys. osób). Obecny kryzys urodzeń w Polsce ma także swoje źródła między innymi w przyjętych kierunkach rozwoju w latach 1997–1998, w tym w realizowanej kosztownej reformie emerytalnej.

Przeprowadzona zmiana systemu niesie ze sobą poważne **koszty polityczne**. Narusza zasady konstytucji, w tym Art. 20 o wolności działalności gospodarczej oraz Art. 67 o zabezpieczeniu społecznym. Można kwestionować społeczny charakter II filaru ubezpieczeń emerytalnych oraz podstawy konstytucyjne nowego systemu, który — o czym warto pamiętać — wprowadzono w tym samym roku, w którym wchodziła w życie nowa konstytucja RP, deklarująca zgoła inny system zabezpieczenia społecznego, niż wówczas wprowadzono. Po 11 już latach realizacji zmiany systemu można stwierdzić, że nie mamy w Polsce systemu spójnego, jednolitego, powszechnego. Trzeba więc za B. Wagner zapytać: „Czy nie za dużo w nim idei wolnego rynku?” (Wagner 2009: 67).

Przeprowadzenie reformy było możliwe przy wykorzystaniu zaawansowanych technik *public relations*. Zastosowano prosty mechanizm opozycji dobry–zły. Dobry to system prywatny, bo „wydajny, oszczędny, korzystny dla ubezpieczonego, generujący zyski, zapowiadający bardzo wysokie emerytury”. Zły system to system publiczny (państwowy), bo „marnotrawny, rozrzutny, podatny na oszustwa, lekceważący ubezpieczonego, niejasno gospodarujący składkami, skłonny do nadużyć, a przede wszystkim wypłacający nędzne emerytury ubezpieczonym”. Dyskredytacja publicznego systemu, obsługującego ubezpieczonych i pobierających świadczenia, jest szczególnym przykładem antyedukacji społecznej, wykonanej za publiczne środki, także w publicznych me-

---

20 W celu przeprowadzenia reformy emerytalnej wprowadzono następujące ustawy: 1) ustawa z dnia 25 czerwca 1997 roku o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą ubezpieczeń społecznych, Dz. U. nr 106, poz. 673 ze zm.; 2) ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz. U. nr 139, poz. 937; 3) ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o pracowniczych programach emerytalnych, Dz. U. nr 139, poz. 932 (uchylona przez ustawę z dn. 20 kwietnia 2004 o pracowniczych programach emerytalnych, Dz. U. nr 116, poz. 1207 ze zm.); ustawa z dnia 4 września 1977 roku o funduszach przemysłowych i ich związku z reformą ubezpieczeń społecznych, Dz. U. nr 141, poz. 945; 5) ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. nr 137, poz. 887; 6) ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. nr 162, poz. 1118; 7) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. nr 228, poz. 1507; ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz. U. nr 237, poz. 1656. Ustawy tworzące podstawy prawne nowego systemu były wielokrotnie zmieniane.

diach utrzymywanych za pieniądze całego społeczeństwa. To niezwykle przedsięwzięcie medialne wymaga pogłębionej, wnikliwej analizy ze względu na podmioty, przedmiot oraz użyte narzędzia perswazji, przekonywania i manipulacji.

W krajach europejskich zmiany w zabezpieczeniu społecznym realizowane są w systemach i instytucjach ukształtowanych historycznie. Są to systemy rozwinięte, o szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym. Realizacja zmian w takich systemach wymaga starannego dostosowania do istniejących rozwiązań oraz uprawnień ubezpieczonych. Dlatego współcześnie „wielkie reformy systemowe” przeprowadza się jedynie w krajach, które mają słabo zaawansowane systemy zabezpieczenia społecznego. W Europie wyjątkiem są kraje postkomunistyczne, wśród nich Polska i Węgry<sup>21</sup>, gdzie w drugiej dekadzie lat 1990. wprowadzono w szerokim zakresie projekt Banku Światowego. Wywołał on bardzo głębokie, trudne do naprawy i bardzo kosztowne zmiany systemowe w zabezpieczeniu społecznym (znane pod skrótową nazwą „reformy emerytalne”). Zasady wolnego rynku okazały się sprzeczne z zasadami zabezpieczenia społecznego. Próby wdrożenia społecznych utopii nie powiodły się w poprzednich wiekach. Czy powiodą się współczesnym?

## Realizowana w Polsce zmiana systemowa w zabezpieczeniu społecznym i jej wpływ na relacje między pokoleniami

Prawidłowe relacje między pokoleniami mogą kształtować się na podstawie solidarności, która jest podstawową wartością zabezpieczenia społecznego. Podstawą projektowania rozwiązań w zabezpieczeniu społecznym są solidarność, sprawiedliwość i wolność. „Solidarność to szczególna więź międzyludzka, która każe zapomnieć o interesie własnym, każe robić coś dla innych, co w końcu i tak przyniesie korzyść dla wszystkich. Solidarność to współdziałanie na rzecz dobra wspólnego, wynikające z poczucia współodpowiedzialności i świadomości współzależności” (Jan Paweł II 1987). Jak zdefiniować solidarność? Solidarność to „mocna i trwała wola angażowania się na rzecz dobra wspólnego, czyli dobra wszystkich i każdego, wszyscy bowiem jesteśmy odpowiedzialni za wszystkich” (tamże). W 1979 r. w ONZ Jan Paweł II przypomniał słowa Papieża Pawła VI o solidarności: „nie jedni przeciwko drugim, albo jedni ponad drugimi, ale zawsze jedni razem z drugimi”. Te same słowa powtórzył Jan Paweł II podczas pielgrzymki w Gdańsku: „jeden drugiego brzemiona noście” — apelował do Rodaków o solidarność.

Maria Ossowska zagadnienie „więzi emocjonalnej” analizuje jako podstawę kształtowania solidarności między ludźmi. Czy solidarność obowiązuje nas tylko w stosunku do grupy, którą samodzielnie i bez przymusu wybraliśmy? Oczywiście nie, gdyż nie wybieramy sobie ani rodziny, ani narodu. Jednak brak solidarności rodzinnej

---

21 W grudniu 2010 roku rząd Republiki Węgierskiej podjął decyzję o zlikwidowaniu prywatnych funduszy emerytalnych. W Polsce wokół tego tematu toczy się bardzo ożywiona dyskusja o charakterze politycznym (nie merytorycznym). Od 30 grudnia 2010 dyskutowano o zmniejszeniu z 7,3% do 2,3% wynagrodzenia odprowadzanego do OFE. Mimo siły przeciwników od 1 maja następuje zmiana w systemie (zmniejsza się wielkość środków przekazywanych do OFE z 7,3% wynagrodzenia do 2,3%). Następnym etapem zmian powinno być wprowadzenie zasady dobrowolności w przynależności do OFE.

i narodowej jest surowo oceniany „za brak poszanowania dla więzi rodzinnej czy narodowej, niepoczucie się do pomocy w stosunku do bliskich krewnych, łatwe wyrzekanie się języka, który nas z rodakami wiązał” (Ossowska 1964: 208). Solidarność wynika też z poczucia więzi z tymi, z którymi łączy nas współdziałanie, współzależność, współżycie, wspólne przekonania o wartościach, odrzucenie niezasłużonego przywileju. Solidarność pomaga w zdobywaniu postawionych celów, jest też istotą więzi łączącą grupę we wspólnym działaniu. Bez solidarności w działaniu trudno byłoby osiągać postawione przez wspólnotę cele.

**Solidarność jest wartością kształtującą ład społeczny.** Solidarność — obok sprawiedliwości i wolności — jest podstawową wartością każdej wspólnoty ludzkiej; wyznacza jej cele i zasady działania. Jest podstawą kształtowania więzi małych i dużych grup społecznych — rodziny, pokoleń, grup zawodowych, społeczności lokalnych. Jest wreszcie podstawą kształtowania i utrzymywania wspólnoty narodu, wspólnoty ludzkiej. Solidarność jest spoiwem łączącym jednostki, grupy społeczne i pokolenia we wspólnym działaniu w celu ochrony wspólnotowych wartości, realizacji ważnych dla wspólnoty zadań, a także ochrony wspólnych interesów. Solidarność jest działaniem dla osiągnięcia takich wartości dobra wspólnego, jakie są ważne dla danej wspólnoty. W dorobku wielu pokoleń. Zabezpieczenie społeczne należy do ważnych instytucji dobra wspólnego. Prywatyzacja instytucji dobra wspólnego likwiduje i przekreśla te wartości.

## *Post Scriptum: Badanie czy kształtowanie opinii publicznej?*

Do opinii publicznej docierały jedynie ogólne komunikaty utrwalające pogląd o wyższości indywidualistycznego systemu kapitałowego nad solidarnościowym systemem repartycyjnym. Determinacja władz politycznych w realizacji tzw. reformy emerytalnej była tak duża, że nie dopuszczono do najmniejszej choćby debaty publicznej nad jej założeniami i przewidywanymi skutkami. Miejsce merytorycznej debaty nad bezpieczeństwem socjalnym milionów ludzi starych i niezdolnych do pracy zajęła propaganda „czarownych” skutków reformy. Rolę debaty publicznej nad fundamentalnymi zasadami ładu społecznego przejęły spoty telewizyjne. W medialnym przedstawieniu prywatne fundusze emerytalne miały dostarczyć starym, niezdolnym do pracy szczęścia i dostatku materialnego: wakacje pod palmami, uprawianie prawdziwych, a nie udawanych sportów zimowych, piękne domy z ogrodami, to obrazy spokojnej starości i szczęśliwej rodziny Bogdana, który mówił bankowy, a premier polskiego rządu, siedząc pod wspianiałym rozłożystym drzewem, reklamował prywatne fundusze emerytalne.

O tym, jak wielka była „siła rażenia” propagandy systemu kapitałowego, zaświadcza m.in. badania zrealizowane w lutym 2010 przez CBOS, z których wynika, że 50 proc. Polaków krytykuje system ubezpieczeń emerytalnych, 24% jest zadowolonych z niego. Najbardziej zadowoleni z systemu są emeryci (32%), w tym osoby powyżej 65. roku życia (36%). Badanie CBOS wykazało, że 42% respondentów opowiada się za modelem kapitałowym. Poparcie dla modelu repartycyjnego wyraża 8%. Zdaniem 32% badanych najwłaściwszym rozwiązaniem jest system mieszany, będący

połączeniem modelu repartycyjnego i kapitałowego. Reforma emerytalna, zapoczątkowana w Polsce w 1999 roku, zastąpiła system repartycyjny rozwiązaniem, które stanowi połączenie systemów kapitałowego (OFE) i repartycyjnego (ZUS). System kapitałowy i oszczędzania na emeryturę popierają głównie osoby od 25. do 44. roku życia, mające przed sobą wiele lat pracy. Za tym systemem opowiadają się części mieszkańcy dużych miast, osoby z wykształceniem wyższym oraz zatrudnieni poza rolnictwem, właściciele firm, kadra kierownicza, specjaliści, pracownicy administracyjno-biurowi. Połączenie obu systemów popierają ludzie starsi, mieszkańcy wsi, osoby najslabiej wykształcone i sytuowane (o miesięcznych dochodach na osobę do 500 zł), a także osoby bierne zawodowo: uczniowie i studenci, gospodynie domowe oraz emeryci. System repartycyjny ma najmniej zwolenników we wszystkich grupach społeczno-demograficznych. 47% badanych, ubezpieczonych w drugim filarze, uważa, że nowy system emerytalny jest korzystny dla osób pracujących i płacących składki. 38% respondentów spodziewa się, że zyskają emeryci, którzy będą w przyszłości otrzymywać świadczenia w nowym systemie, 15% Polaków uważa, że korzyści ze zmian odniosły osoby, które już teraz otrzymują emerytury w nowym systemie<sup>22</sup>. Opinie badanych o korzyściach pozostają bez związku z powszechnie dostępnymi informacjami o wysokości świadczenia z systemu kapitałowego. Po ponad 10 latach oszczędzania w OFE ich wyniki pozwalały na uzyskanie emerytury w wysokości przeciętnie nieco mniej niż 95 zł miesięcznie.

Przytoczone wyniki badania wskazują, że polskie społeczeństwo pozbawione jest rzetelnych, merytorycznych źródeł wiedzy o systemie zabezpieczenia społecznego oraz o skutkach przeprowadzanej reformy systemu. Badania opinii publicznej, co wykazują przytoczone badania CBOS, służą nie zbadaniu opinii, lecz dalszemu kształtowaniu opinii społecznej, zgodnie z interesami firm finansowych. Trzeba pamiętać, że badania te przeprowadzono po wielu informacjach medialnych i dyskusjach, dotyczących ujemnych wyników inwestycji finansowych Otwartych Funduszy Emerytalnych. Badani (42%) opowiadają się za systemem kapitałowym. System repartycyjny popiera tylko 8%. Tymczasem system kapitałowy wprowadzony ustawą z 21 listopada 2008 roku powoduje spadek wysokości emerytury o około 50% w stosunku do wartości świadczenia obliczonego według zasad systemu repartycyjnego<sup>23</sup>. Emerytura obliczona z kapitału wynoszącego 300 000 zł w systemie repartycyjnym wynosi 2500 zł (brutto), podczas gdy emerytura obliczona według ustawy o emeryturach kapitałowych z tego samego kapitału wyniesie 1327 zł (brutto, tj. 53,1% świadczenia, które otrzymywałyby ubezpieczeni, gdyby przeszedł na emeryturę w 2008 roku, a wysokość emerytury obliczono według zasady repartycyjnej) (Ancyparowicz 2010: 70). Podany przykład potwierdza jedynie tezę, że przytoczone „badanie opinii spo-

22 Badanie CBOS przeprowadzono w dniach 4–10 lutego 2010 r. Wzięło w nim udział 1021 osób.

23 System kapitałowy wprowadzony ustawą z 21 listopada 2008 roku realizowany częściowo w latach 2009–2013. W 2014 roku wszystkie emerytury obliczane będą w całości według zasad kapitałowych. Istota tej zasady polega na tym, że zgromadzony kapitał na koncie emerytalnym dzielony jest przez liczbę miesięcy oczekiwanej długości trwania życia. W obliczeniach emerytury przyjęto, że dalsze oczekiwane trwanie życia wynosi 226 miesięcy. Wynik dzielenia przedstawia wartość emerytury brutto. Wartość emerytury netto w stosunku do wartości brutto jest pomniejszona o zaliczkę na podatek dochodowy (18%) oraz składkę do NFZ (1,5%).



łecznej” nie jest badaniem opinii, lecz jej kształtowaniem. Gdyby zapytać badanych, czy woleliby emeryturę w wysokości 2500 zł, czy w wysokości 1327 zł, odpowiedź byłaby oczywista. Wyniki tych badań należy interpretować jedynie w ten sposób, że badani nie rozumieją zawartych w ankiecie sformułowań. Nie umieją też ocenić skutków zastosowanych zmian w systemie.

Poza tematem pozostaje pytanie o ocenę etyczną postępowania badaczy. Powinni oni zdawać sobie sprawę ze skutków społecznych swojego postępowania. Nie dopuszczam bowiem takiej sytuacji, że przeprowadzający badania sami nie rozumieją istoty zadawanych pytań. Podobną rolę spełniały hasła reformy „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”. Założenia reformy wyjaśniono obywatelom przy pomocy hasła, „zdefiniowane świadczenie” zastępowano hasłem „zdefiniowana składka”. Nie poświęcano czasu na wyjaśnienie różnic i konsekwencji zmiany zasady. A te są zasadnicze. „Zdefiniowane świadczenie” oznacza w konsekwencji, że wysokość świadczenia emerytalnego jest znana, gdy zostaną spełnione przez ubezpieczonego znane, ustawowo określone, warunki (wysokość składki, liczba lat pracy i opłacania składek). W formule „zdefiniowanej składki” znana jest wysokość opłacanej przez ubezpieczonego składki, lecz nie jest znana wysokość świadczenia, gdyż to zależy od wielu czynników (między innymi od wyników finansowych inwestowania składek emerytalnych na rynku kapitałowym)<sup>24</sup>. Po 11 latach funkcjonowania zreformowanego systemu emerytalnego okazuje się, że jego część kapitałowa — OFE, to źródło długu publicznego, zysków dla PTE i złudzeń dla emerytów” (Oręziak 2011).

## Literatura

- Ancyparowicz G. (red) (2010), *Otwarte Fundusze Emerytalne w systemie zabezpieczenia społecznego 1999–2010*, GUS, Warszawa
- Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth (1994), Oxford University Press, Washington
- Domański S. R. (2011), *OFE — międzygeneracyjny podział majątku a podział bieżącego PKB jako podstawa konstrukcji systemu emerytalnego*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, Warszawa
- Dz. U. 1982, nr 40, poz. 267 z późn. zmian.
- Gardawski J., Gąciarz B., Mokrzyszewski A., Pańków W. (1999), *Rozpad bastionu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzowanej*, ISP, Warszawa
- Hryniewicz J. (1994), *Średniookresowa strategia zmian polityki społecznej. Synteza raportu z badań*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Raport 19, Warszawa
- Hryniewicz J. (2005), *Fundusz ubezpieczeń społecznych i fundusz emerytalno-rentowy ubezpieczenia rolników indywidualnych*, BSE, Kancelaria Sejmu, Raport 301, Warszawa
- Hryniewicz J. (2010), *Kwestia społeczna w pracach Ludwika Krzywickiego*, Warszawa
- Hryniewicz J. (2011), *Wartości, cele i zasady ubezpieczenia społecznego*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, Warszawa
- Informacje ZUS i KRUS. Zestawienie liczby świadczeniobiorców KRUS i osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników w latach 1991–2008, <http://www.krus.gov.pl>.
- Jan Paweł II (30 grudnia 1987), *Encyklika Sollicitudo rei socialis*, Rzym

24 Wynik inwestycji kapitałowych może być dodatni lub ujemny. Po 11 latach inwestowania OFE uzyskał przeciętny wynik na poziomie około 8 groszy od 1 zł.

- Krzeczowski K. (1936), *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych*, Instytut Spraw Społecznych, 63.
- Rocznik Statystyczny RP 1998 (1999), GUS, Warszawa
- Łazowski J. (1934), *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, Warszawa, s. 25 i nast., [za:] W. Szubert (1986), *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, Warszawa, s. 10–11
- Muller K. (1997), *Mittelosteuropäische Alterssicherung in Zeiten der neuere rentenpolitischen Orthodoxie*, [w:] *Postsozialistische Krisen. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde*, Hrsg. K. Muller, Frankfurt am Oder
- Muszalski W. (1999), *Raport Banku Światowego a reforma emerytalna*, [w:] A. Rączaszek (red.), *II i III filar ubezpieczeń emerytalnych. Demograficzne i społeczne uwarunkowania ubezpieczeń*, AE im. K. Adamieckiego, Katowice
- M. A. Orenstein (2008), *Privatizing Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton University Press, Princeton and Oxford
- Oręziak L. (2011), *OFE — źródło długu publicznego, zysków dla PTE i złudzeń dla emerytów*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, Warszawa
- Ossowska M. (1964), *Normy moralne*, PWN, Warszawa
- Reforma systemu emerytalnego w Polsce. Bezpieczeństwo dzięki różnorodności* (październik 1997), RSSG przy RM, Raport nr 24, Warszawa
- Rymsza M. (1998), *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa
- Stopa bezrobocia 1990–2010*, portal informacyjny GUS
- Szumlicz T. (1999), *Filarowa konstrukcja i prezentacja nowego systemu emerytalnego*, [w:] A. Rączaszek (red.), *II i III filar ubezpieczeń emerytalnych. Demograficzne i społeczne uwarunkowania ubezpieczeń*, AE im. K. Adamieckiego, Katowice
- Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20 grudnia 1990 roku ze zm. (tekst jednolity Dz. U. 2008, nr 50, poz. 291). Obwieszczenie Marszałka Sejmu z dnia 10 marca 2008 r.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, art. 26, 27
- Uścińska G. (2005), *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a ustawodawstwo polskie*, Warszawa
- Wagner B. (2009), *Zabezpieczenie społeczne po osiągnięciu wieku emerytalnego*, [w:] B. Wagner, J. Gajos (red.), *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, PTUS, Kudowa Zdrój
- Zacher H. F. (1999), *Rozwój zabezpieczenia społecznego w Europie*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowskiemu*, praca zbiorowa pod red. B. von Maydella i T. Zielińskiego, tłum. E. Janssen-Stenko i in., Wydawnictwo Polsko-Niemieckie, Warszawa

Changes in the Polish social policy and intergenerational relations

Summary: The paper is aimed at presenting stages and logics of changes in pension system in Poland after communism collapse. The issue will be analysed from point of view of long-term consequences for intergenerational relations and by comparison to principles used by the other European governments when their pension systems were reformed.

Key words: pension system, pension system reforms, social policy, intergenerational relations, Poland